

Asia: VN/279/2018

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)**

Kaavoituksen sujuvuudella on huomattava merkitys hyvinvointia tukevan elinvoimaisuuden kehitykseen. Siksi KKV:n mielestä esitysluonnoksen 36 (huomioitava asuntotuotannon tarve ja toimivan kilpailun edistäminen) ja 49 (kunnan jäsenellä aloiteoikeus) pykälien ehdotukset ovat kannatettavia. Lisäksi KKV ehdottaa kunnalle velvollisuutta esittää kaavan laatimisen tai muuttamisen tavoiteaikataulu asemakaavan käsittelyn yhteydessä ja mahdollisia määräaikoja kaavoittamisen nopeuttamiseksi.

KKV pitää tärkeänä kevyempää kaavamenettelyä rakennusten käyttötarkoitusten muutoksissa. Pelkästään pääkaupunkiseudulla on paljon tyhjää toimistotilaa, jota on yritysten muuttuneiden toimitilarakenteiden seurauksena vaikea hyödyntää alkuperäisessä käyttötarkoituksessa. Lisäksi pääkaupunkiseudun kaavavarannoissa on valtavasti käyttämätöntä rakennusoikeutta nimenomaan uusille toimitotaloille. Esitysluonnoksessa käyttötarkoitusten muutosten merkitystä ei ole tunnistettu.

Uusi vaatimus keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksistä ehdotetaan lisättäväksi sekä yleiskaavan (29 §) että asemakaavan (39 §) laadullisiin vaatimuksiin. Lisäksi suuryksikkösääntely ehdotetaan siirrettäväksi maakuntakaavatasolta yleis- ja asemakaavatasolle (59 §). Toteutuessaan nämä ehdotukset voivat johtaa kaupan sijainnin sääntelyn kiristymiseen ja vaikeuttaa erityisesti alalle tuloa.

Keskustatoimintojen alueet ovat usein yleiskaavoissa suppeaksi rajattuja ja täyteen rakennettuja, eikä niiltä siten välttämättä löydy sijaa uusille kaupan yksiköille. Väljästi keskustan ulkopuolella sijaitsevat vakiintuneiden toimijoiden yksiköt saavat kilpailuetua verrattuna mahdollisiin uusiin sijainteihin keskustoissa, jotka ovat aina kalliimpia toteuttaa ja ylläpitää. Vahvasta keskustasijainnin

vaatimuksesta lähtevä kaupan sijainnin sääntely sisältääkin lähtökohtaisesti nykyisiä kaupan toimijoita rakenteellisesti suosivia piirteitä. Kilpailun vaikeuttaminen vähentää pitkällä tähtäimellä kuluttajien hyvinvointia, minkä vuoksi KKV ei pidä kaupan sijainnin sääntelyn kiristämistä perusteltuna. KKV esittää myös harkittavaksi, voitaisiinko nykyistä keskusta-alueen määritelmää muuttaa siten, että uusia kaupan yksiköitä voisi sijoittaa sujuvammin myös tiukasti määriteltyjen keskusta-alueiden välittömään läheisyyteen. Jatkovalmistelussa tulisi myös pohtia, miten keskusta-alueiden kehittämisedellytyksiä ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskevia laadullisia vaatimuksia tulkitaan samanaikaisesti. Mikäli elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivaa kilpailua voidaan painottaa tapauskohtaisesti keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiä enemmän, myös ehdotuksen mahdolliset kielteiset kilpailuvaikutukset voivat jäädä vähäisemmiksi.

### **Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 17-24, 37-40)**

-

### **Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 25-36, 37-40)**

Ehdotetun suorituskyvyttömyysvakuuden toteutamisesta koskevan 288 §:n mukaan rakennusvalvontaviranomaisen on todettava asuinrakennuksen käyttöön hyväksymiseksi tarvittavan loppukatselmuksen yhteydessä, onko sille toimitettu todistus asuntokauppalain 2 luvun 19 §:ssä tai 4 luvun 3 a §:ssä tarkoitetusta suorituskyvyttömyysvakuudesta. Jos todistusta ei ole toimitettu, rakennusvalvontaviranomaisen on ilmoitettava siitä Kilpailu -ja kuluttajavirastolle viipymättä loppukatselmuksen toimittamisen jälkeen. Säännös vastaa maankäyttö- ja rakentamislain nykyistä 153 b §:ää.

Kuluttaja-asiamiehelle vakuuden asettamisen laiminlyöntitapausten valvonta on ollut irrallinen valvontatehtävä, ja valvonnan hoitaminen on osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi. Keskeisenä ongelmana on ollut valvonnan tapahtuminen jälkikäteen. Suorituskyvyttömyysvakuutta esim. vakuutusyhtiön myöntämänä vakuutuksena on hankala hankkia sen jälkeen, kun rakennustyö on jo saatettu loppuun.

Toisin kuin muiden vakuuksien osalta, suorituskyvyttömyysvakuuden laiminlyönti ei myöskään johda sopimusoikeudellisiin seuraamuksiin. Kuluttajat voivat tällöin jäädä vaille suojaa.

Jos kuluttaja-asiamies katsoo, että suorituskyvyttömyysvakuutus tarvitaan eikä yritys sitä hanki, asiasta on käytännössä ilmoitettu asuntokauppalain 7 luvun 5 §:n mukaisena ostajansuojarikkomuksena poliisille. Tämä on vaikeasti sovitettavissa siihen kuluttaja-asiamiehen toimintaa koskevaan yleiseen tavoitteeseen, että yrityksen toiminta jatkossa saataisiin lainmukaiseksi. (Normaalisti kuluttaja-asiamiehen valvontakeinona olevaa markkinaoikeushakemusta ei ole käytetty suoritusvakuuskyvyttömyysasioissa, koska mahdollinen kieltotuomio uhkasakkoineen ei ole asuntokauppalain tarkoittamissa asioissa tehokas: kyse on yksittäisestä jo päättyneestä hankkeesta.)

Mikäli heti rakennuslupaa myönnettäessä tehtäisiin arvio suorituskyvyttömyysvakuuden velvoittavuudesta, ei arviointi siirtyisi ostajien kannalta liian myöhäiseen vaiheeseen. Yrityksellä olisi myös mahdollisuus valittaa päätöksestä. Myös ostajia paremmin suojaavat säännökset voitaisiin

valmistella paremmin: esimerkiksi asuntojen markkinointi olisi mahdollista vain kun vakuuden tarve ja hankkiminen olisi todettu.

KKV katsoo edellä olevan johdosta, että suorituskyvyttömyysvakuuden asettamisen valvonnassa tulisi siirtyä ennakkolliseen valvontaan, jossa vakuuden asettaminen tarkistettaisiin jo rakennusluvan myöntämisen yhteydessä. Valvontatavan muutos olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa kaavoitus- ja rakentamislain säätämisen yhteydessä ja asuntokauppalakia koskevan sääntelyn osalta yhteistyössä myös oikeusministeriön kanssa.

## Kysymyksiä lausunnonantajille

**Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.**

**Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämismallia.**

**Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteen. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.**

**Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.**

-

**Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä**

-

**Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)**

-

**Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:**

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?

-

**Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?**

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että päävastuullinen toteuttaja vastaisi alihankkijoiden suorituksista kuin omistaan. KKV:n näkemyksen mukaan sen täytyy tulla selvästi esiin päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perusteluissa.

**Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?**

KKV:n käsityksen mukaan päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu vähentäisi hallituksen esitysluonnoksessa todetun mukaisesti kuluttajan asemassa olevien rakennushankkeeseen ryhtyvien vastuuta, sillä päävastuullinen toteuttaja kantaisi toteutusvastuun työmaatoteutuksesta. KKV:n käsityksen mukaan päävastuullinen toteuttaja myös huomioi kasvaneet vastuut omassa hinnoittelussaan, millä on todennäköisesti hintoja nostava vaikutus.

KKV pitää rakentamisen laadun parantamiseen tähtääviä ehdotuksia lähtökohdiltaan kannatettavina, mutta mahdollisesti vielä tulkinnanvaraisina. Esitys selkiyttää vastuusuhteita rakentamishankkeeseen osallistuvien eri toimijoiden kesken ja helpottaa myös kuluttajien reklamaatioiden käsittelyä silloin, kun rakentamisessa havaitaan virheitä tai puutteita. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun kuluttaja itse toteuttaa rakentamishankkeen.

Ehdotettu vastuu-aika päävastuullisen toteuttajan sekä sivu-urakoitsijan tehtävien täyttämistä on viisi vuotta. Nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa vastuuajoista ei ole säännöksiä, vaan takuuajasta on voitu sopia yksityisoikeudellisessa sopimuksessa, tai sopimuksessa on voitu viitata yleisiin sopimusehtoihin, kuten rakennusurakan yleisiin sopimusehtoihin (YSE). YSE:n mukaisissa rakennushankkeissa takuu-aika on kaksi vuotta ja sen jälkeen on voimassa rajoitettu sopimusvastuu vuosien 2 – 10 ajan.

Uudisrakentamisen osalta vastuista säädetään asuntokauppalaisilla siltä osin, kuin on kyse asunto-osakkeiden ja muiden asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavien yhteisöosuuksien kaupasta kuluttajille. Perustajaosakas on velvollinen huolehtimaan siitä, että rakentamista koskevan sopimuksen ja asunto-osakkeiden kauppaa koskevien sopimusten täyttämistä asetetaan rakentamisvaiheen ja rakentamisvaiheen jälkeiset vakuudet. Lisäksi pakollisella suorituskyvyttömyysvakuudella suojataan ostajia uudiskohteissa urakoitsijan maksukyvyttömyyden varalta kymmenen vuoden ajan asuntojen valmistumisesta lukien. Myyjän on järjestettävä vuositarkastus aikaisintaan 12 kuukauden kuluttua siitä, kun rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt käyttöön otettavaksi rakennuksen, jossa asunto sijaitsee.

Urakkasopimuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä ei ole, mutta kuluttajien tilaamiin urakoihin sovelletaan kuluttajansuojalain (KSL) pakottavia säännöksiä kuluttajan hyväksi. Lain 9 luku koskee muun muassa asennusvalmiiden rakennuselementtien toimituksia sekä rakennuksen rakentamista tai korjausrakentamista koskevia urakoita.

Kuluttajansuojalaissa ei ole säädetty virhevastuun kestolle enimmäisaikaa, mutta sopimusrikkomustilanteissa kuluttajan on vanhentumislain mukaan vaadittava hyvitystä 10 vuodessa virheellisuuden havaitsemisesta tai siitä, kun se olisi pitänyt havaita. Sama vanhentumislain säännös tulee sovellettavaksi myös asuntokauppalain mukaisessa uuden asunnon kaupassa eli siinäkin vastuuajana on 10 vuotta.

Ehdotettu viiden vuoden vastuuajaksi toisi rakennushankkeisiin uuden vastuumuodon. Esitettävä vastuuajaksi ei ehdotuksen mukaan lähtökohtaisesti muuta vallitsevaa oikeustilaa siltä osin, miten muusta, osin pakottavasta lainsäädännöstä seuraa erityyppisiä vastuita, miten vastuusuhteet niiden pohjalta määräytyvät ja millaisten prosessien kautta.

Ehdotuksessa ei ole kuitenkaan tarkemmin arvioitu päävastuullisen toteuttajan viiden vuoden vastuuajan suhdetta muiden lakien vastuuajoihin. Jotta kokonaiskuva eri osapuolien vastuista säilyisi selkeänä eikä oikeudellista epävarmuutta asiassa syntyisi, KKV pitää tärkeänä, että eri vastuuajojen ja -tahojen keskinäistä suhdetta kuvattaisiin ehdotuksessa vielä tarkemmin.

Myös asuntokauppalain vuositarkastusjärjestelmän suhde ehdotettuun viiden vuoden vastuuseen on epäselvä. Vuositarkastus on pidettävä 12 - 15 kuukauden kuluessa rakennuksen käyttöönotosta ja ostajan edellytetään tällöin ilmoittavan virheistä, jotka hänen olisi pitänyt havaita viimeistään vuositarkastuksessa. Jos kyse on virheestä, jota ostajan ei voida edellyttää havainneen viimeistään vuositarkastuksessa, hänen on reklamoitava virheestä kohtuullisessa ajassa siitä, kun hän on havainnut virheen tai hänen olisi pitänyt se havaita.

Kuluttajansuojalain 9 luvun osalta voidaan huomiota kiinnittää siihen, että ehdotetulla päävastuullisen toteuttajan vastuulla on tarkoitus säännellä urakoitsijan vastuuta tarkemmin ja osittain eri näkökulmasta kuin on tehty KSL:n 9 luvun 13 §:n yleisessä virhevastuusäännöksessä. Tällöin olisi tarpeen ainakin lakiehdotuksen perusteluissa käsitellä tarkemmin sitä, mitä tämä muutos tarkoittaisi KSL:n 9 luvun piiriin kuuluvien urakoiden osalta. KSL:n 9 luvussa ei oteta kantaa rakennustyön toteuttajan vastuun keston vaan siinä määritellään vain se, mitä on pidettävä virheenä. Perusteltuna voitaisiin tällöin pitää esimerkiksi ratkaisua, jossa KSL:n 9 lukuun lisättäisiin viittaussäännös, jossa todettaisiin, että päävastuullisen toteuttajan toteuttamisvastuusta rakennuttamissopimuksissa on säädetty kaavoitus- ja rakentamislaisissa.

Kiinteistön kauppaa koskevassa maakaarella on puolestaan 2 luvun 26 §:n säännös, jonka mukaan kiinteistön ostaja voi esittää vaatimuksia myyjän sijasta sellaiselle ammattimaisesti kiinteistöjä

rakentavalle elinkeinonharjoittajalle tai taloelementtien toimittajalle, joka on sopimussuhteessa myyjään. Ostaja saattaa siten kohdistaa myös urakoitsijaan rakennusvirheitä koskevia vaatimuksia. Ehdotetun päävastuullisen toteuttajan vastuuta koskevan säännöksen suhde maakaaren mukaiseen virhevastuuseen saattaa tällöin tuottaa käytännön tilanteissa tulkintaongelmia.

Jääkin monilta osin epäselväksi se, mitä käytännössä tarkoittaa ehdotuksessa todettu, että päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun tarkoituksena olisi nimenomaan pyrkimys vaikuttaa toimintaan rakennustyömaalla, ei muuttaa asuntokauppalain tai kuluttajansuojalain säännöksiä virhevastuusta.

Ehdotuksen kustannusvaikutusten osalta esityksessä todetaan, että lyhyellä tähtämellä päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu nostaisi rakennushankkeeseen ryhtyvän kustannuksia. Vastuu-aika kasvattaisi rakentamisen kustannuksia sekä päätoteuttajan ja sivu-urakoitsijan että rakennushankkeeseen osallistuvien suunnittelijoiden osalta. Toisaalta parempi rakentamisen laatu saattaa vähentää myöhempiä korjauskustannuksia.

KKV katsoo, että ehdotuksen kustannusvaikutuksia asumisen kustannuksiin tulisi arvioida tarkemmin. Vaikka rakentamisen laadun parantumisen kautta saatava hyöty on sekä kuluttajien että yhteiskunnan kannalta tärkeää, on syytä kiinnittää huomiota myös rakentamisen ja asumisen kalleuteen Suomessa. Vastuiden lisääntyminen ja pienempien toimijoiden mahdolliset hankaluudet saada vastuuvakuutuksia, voi johtaa myös markkinoiden keskittymiseen ja siten nostaa hintoja.

Keskeinen kysymys takuuajan pidennyksen hyötyjen ja haittojen arvioinnissa on se, miksi kahden vuoden takuun katsotaan olevan riittämätön. Minkälaisia rakennusvirheitä arvioidaan huomattavan yli kahden vuoden jälkeen rakennuksen valmistumisesta mutta kuitenkin ennen suunnitellun viiden vuoden takuuajan umpeutumista. Tätä arviota tulisi punnita samanaikaisesti vastuuvakuutuksen kallistumiseen liittyvän rakentamisen kallistumisen kanssa.

**Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?**

-

**Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?**

-

**Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä**

Pääkkönen Jussi  
Kilpailu- ja kuluttajavirasto